

東洋大学学術情報リポジトリ Toyo University Repository for Academic Resources

## 受益と負担の市民財政学の構築に向けて

著者	八巻 節夫
著者別名	Yamaki Setuo
雑誌名	東洋大学PPP研究センター紀要
号	3
ページ	6-16
発行年	2013-03
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00004479/">http://id.nii.ac.jp/1060/00004479/</a>

## 受益と負担の市民財政学の構築に向けて

八巻 節夫

東洋大学経済学部教授

(本稿は、2013年1月9日に東洋大学で行われた八巻節夫教授の最終講義の講義録である)

### 1. 適正負担の学問系譜

「適正負担」というのは、私が付けた名称である。博士課程の3年生の時に、指導教授からエミール・ザックスというオーストリアの財政学者が1887年に書いた分厚い600ページ近い"*Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*"という本を渡されてから、毎日読んで3年かけて訳した。これが私の適正負担の研究の始まりである。

ザックスのポイントで最重要なのは、国や地方政府が提供する公共サービスはさまざまな特質を持っているので、その特質に適合した負担を求めるべきであるというものである。これを適正負担と名付けた。私の適正負担の研究は、ザックスの研究に終始したと言ってもいい。ザックスの理論は、学説上は非常に重要なものである。

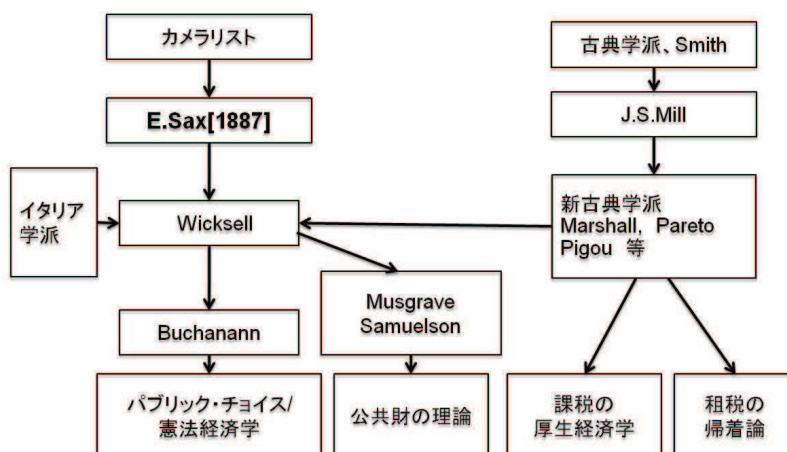
ザックスの後、イタリア学派の影響を受けたヴィクセル、また、ノーベル経済学賞を受賞したブキャナンがパブリック・チョイスと憲法経済学という流れを発展させていった。いずれも、公共サービスの特質に合わせた負担のあり方が必要であるという考えが受け継がれている。ドイツ財政学では「等価原則」という言葉が生まれ、この考え方が伝統的に引き継がれている。ザックス自身は等価原則という言葉は使っていないが、その後、等価原則という形に整えられ、現代に引き継がれている。

ドイツでいう等価原則とは、負担は受益と等価になるように求められるべきであるという考え方であり、一般的に利益原則という負担のあり方が根底にある。利益（応益）原則というのは、政府から受けたサービスに対して、その利益に応じた負担をするという考え方である。これは能力（応能）原則、すなわち税負担の経済能力に応じた負担をするという考え方と対になるものである。財政学界においては、利益原則と能力原則は二つの対立する考え方である。

元々は、応能原則というのが一般的であったのを真っ向から批判したのがザックスで

あった。しかし、だからといって、利益原則をとったわけではない。利益原則は、利益を受けた見返りに税金を負担するという考え方である。ヴィクセルはこれをそのまま利益原則として展開していったのであるが、ザックスは、このヴィクセルについても、「自説の悪しき展開」であるとし

図1 「適正負担の原則」の学問系譜



出所: Hansjürgens[2001]

て批判した。伝統的にある能力原則を批判し、ザックスの説を引き継いだと言われるヴィクセルをも批判したのである。このように、地方財政の基本として利益原則か、あるいは税負担の公平性を考慮した能力原則かという二分法をザックスは嫌ったのだ。その代わり、公共サービスの特質、要因に適合した負担を求める、そうでない単純な利益か能力かという二分法の議論はおかしいというのがザックスの展開した学説であり、私はそれを適正負担として研究してきた。

ヴィクセルの流れを別な形で受け継いだのがマスグレーブ、サミュエルソンであり、現在の公共財の理論につながっている。図1の一番左の流れは等価原則を引き継いだ流れであり、マスグレーブやサミュエルソンは等価原則を背後に持ちながらも、直接的にはそれに触れず公共財の理論を展開していった。等価原則という考えを否定またはまったく考慮に入れずに展開されてきているのが一番右の流れである。その流れの到達点が課税の厚生経済学と言われる。課税の厚生経済学の中で、最適課税論は、等価原則、適正負担原則をまったく考慮せず、はじめから予算の規模は与えられたものとしてとらえ、その財源を調達する手段を考える。その財源調達の仕方として、租税のもたらす超過負担を最小にする手段というのが最適課税である。そうした意味で、経済に中立的である租税システムを求めるものである。一方、ザックスは、予算の規模が最初から与えられたものであるという考え方は科学の敗北であり、歳入と支出は同時決定でなくてはならないとしたのである。

## 2. 公共財の位置づけと適正負担

公共サービスの性質は一定ではなく、サービスによって特質があるのだからその特質に応じた負担をするというのが適正負担である。その原則を、等価（利益）原則の下で

整理したのが図2である。

私たちがお金を払うということには色々な形がある。民間財を買えば、対価を支払う。これは市場経済に基づいた行動であるが、同様に公共経済にも、さまざまな形で負担のあり方がある。たとえば受益者負担、料金、保険料、分担金など負担の仕方が様々にある。加えて、租税にも目的税や一般税がある。このように、負担の仕方が違い、公共サービスはそれに対応している。公共サービスのあり方の違いによって、負担のあり方を適応するようにすべきだということを表したのがこの図である。

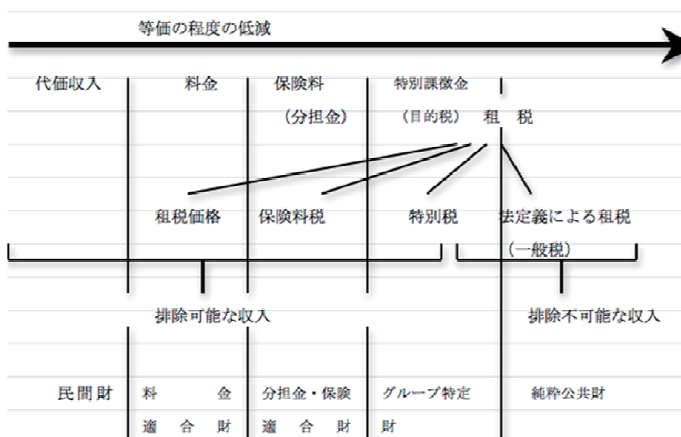
適正負担と公民連携の関わりを整理したのが図3である。官と民の役割の明確化というのが公民連携であると言えよう。公民連携で提供されるサービスを受業者負担財から純粋公共財というベクトル

の中でみると、個別消費性が高く外部効果が小さい、すなわち本人またはごくわずかの人間しか利益を受けない場合のサービスは受益者負担あるいは民間財の対価支払いで良い。個別消費性が薄まって共同消費性が高くなり、外部効果が大きくなれば、それは純粋公共財、すなわち誰もが均等に利益を受ける財となっていく。

一方で、個別消費性が高いのに外部効果が大きいという象限、あるいは共同消費性が高いのに外部効果が小さいという象限は相矛盾するように見えるだろう。ここに位置するものに価値財やクラブ財がある。

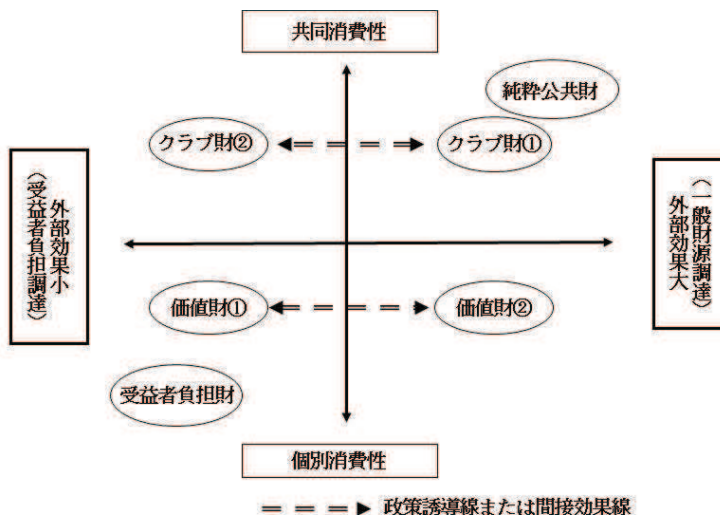
たとえば、価値財としてインフルエンザの予防接種を考えてみる。この予防接種の料金が高くなると受ける人が少なくなり、病気が蔓延してしまう。このため、政府としては、予算を使って補助金を出し、できるだけ多くの人に予防接種を受けてもらい健康を

図2 公共財の位置づけと適正負担



出所: Bohley[2007]

図3 適正負担原則と公共財の位置づけ



維持するということに価値があると考え。そのようなものが「価値財②」の特徴である。あるいは、若者が東洋大学で教育を受けるというのは、それ自体は個別消費である。しかし、それによって社会の教育、文化、経済が向上するというような外部性があると考え、大学教育に対して文部科学省が補助金を投入している。そういった価値が認められているものを価値財と呼ぶ。

価値財は外部効果があるということで社会にとって価値があるが、もし利用者が少ししかいない、維持費ばかりかかって外部効果が少ない、あるいはインフルエンザの予防接種に医療的な効果がなければ、外部効果が高いという前提が崩れ、価値財①になってしまう。こういう場合には補助金を与えることに疑問が生まれる。

次に共同消費性は高いが外部効果が少ないクラブ財②の例には、商店街のアーケードが挙げられるだろう。これは地域の住民や利用者による共同消費性が高い。その中でも特に高い利益を受ける人が一部にいる。商店主や地主といった人だ。より高い利益を受ける人には、分担金を求めてその利益を吸収する。もしこれがより高い外部効果を持ち、地域の経済を潤すようなものになるのであれば、それは地域公共財的な性質を持つクラブ財①へと変容する。

公共財（サービス）の適正負担を考える際には、それぞれの公共財がこういった位置づけであるのか、こういった特質であるのかを考える必要があると指摘したのがこの図である。

それをさらに細かく見て、様々な要因で公共サービスを分析したのが、図4のミュンヒの図である。ここでは、公共サービスを▽非受益者負担サービス▽限定的受益者負担サービス▽潜在受益者負担サービス▽完全受益者負担サービス——の四つに分類している。

一番上の非受益者負担サービスは、まったく受益者負担が適合できない極端な純粋公共財の性質を持つものである。代表的な例は国防である。国防は、資源効率、分配効果、便益・負担配分がいずれも0（ゼロ）である。便益・負担配分というのは、中央政府と地方政府との間で便益と負担を配分できるかを表す。また国防費を

図4 ミュンヒによる公共財の分類と適正負担

現実例	財の分類			受益者負担判定基準				受益者負担可能性	
	準公共財	純公共財		資源効率	分配効果	便益・負担配分	行政費	受益者負担サービスの種類	受益者負担の種類
		限定的共同消費	ポーク公共財						
非受益者負担サービス									
国防			X	0	0	0	+++	0	
限定的受益者負担サービス									
公園		X		+	0	+	++	+	
潜在受益者負担サービス									
博物館		X		0	0	++	0	++	
完全受益者負担サービス									
アウトバーン		X		++	0	++	++	+++	+++
郵便	X			+	+	+	+	+++	+

出所：Münch[1976]より作成



受益者負担で財源調達するとなると莫大な行政費がかかるが、サービス受給者が増えてもみな同じ便益を受けることができる。こういったことから、国防は受益者負担の可能性がない純粋公共財であると言える。

#### 自治体における検討の事例

こうした考え方をを用いて、様々な地域で行政改革のための事業点検、評価を実施している。

図5は、名古屋市で、公共サービスを官民のいずれが実施するのかを分類したものである。この中で、それぞれの特性に応じて、官が実施するもの、民間が実施するもの、官と民両方の活動領域に係るものとしてA～Dに分類している。

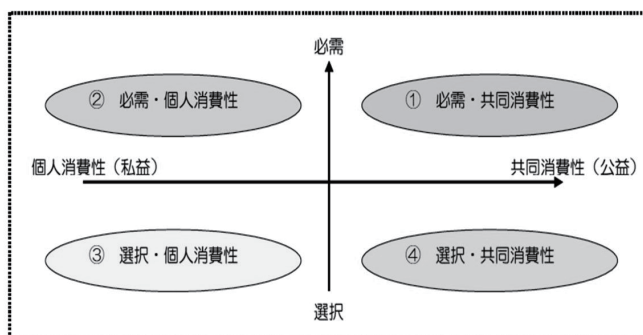
図6、7は、京都市が実施した事務事業評価である。京都市の評価の方法は一番重層的であると評価している。重層的な評価というのは、第一にあらゆる事務事業に対して行政関与の必要性があるのかどうかを公共性という尺度で評価し、第二に受益者負担の高さ(料金)の妥当性を測っている。第三に実施主体の妥当性、つまり事務事業の必要性、行政関与の必要性があったとしても、実施は官の直営でなくてはならないのか、民間でも実施できるのかという指標で評価している。これを1次評価(現場の評価)、2次評

図5 公的関与の度合いに関する基準(名古屋市)

区分	施 設 の 性 格		行政と民間の活動領域
A	1	法律で設置が義務づけられている施設	行政
	2	受益の範囲が不特定多数の市民におよび、サービスの対価の徴収ができない施設	
	3	市民が社会生活を営むうえで必要な生活水準の確保を目的とした施設	
	4	市民の生命、財産、権利を擁護し、あるいは市民の不安を解消するために、必要な規制、監視指導、情報提供、相談などを目的とした施設	
	5	個人の力だけでは対処し得ない社会的・経済的弱者を対象に、生活の安定を支援し、あるいは生活の安全網(セーフティ・ネット)を整備する施設	
B	6	市民にとって必要性は高いが、多額の投資が必要、あるいは事業リスクや不確実性が存在するため、民間だけではその全てを負担しきれず、これを補完する施設	民間
	7	民間のサービスだけでは市域全体にとって望ましい質、量のサービスの確保ができないため、これを補完・先導する施設	
C	8	市の個性、特色、魅力を継承・発展・創造し、あるいは国内外へ情報発信することを目的とした施設	民間
	9	特定の市民や団体を対象としたサービスを提供する施設であって、サービスの提供を通じて、対象者以外の第三者にも受益がおよぶ施設	
D	10	上記以外の施設	

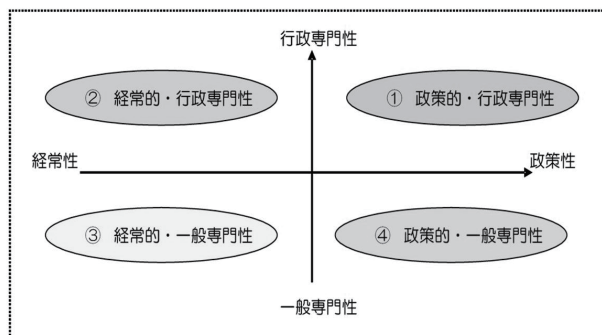
(公的関与のあり方に関する点検指針(平成15年3月名古屋市策定)に即し作成)

図6 京都市施設・施策の公共性評価



出所:平成24年度京都市事務事業評価結果

図7 実施主体の妥当性評価（京都市）



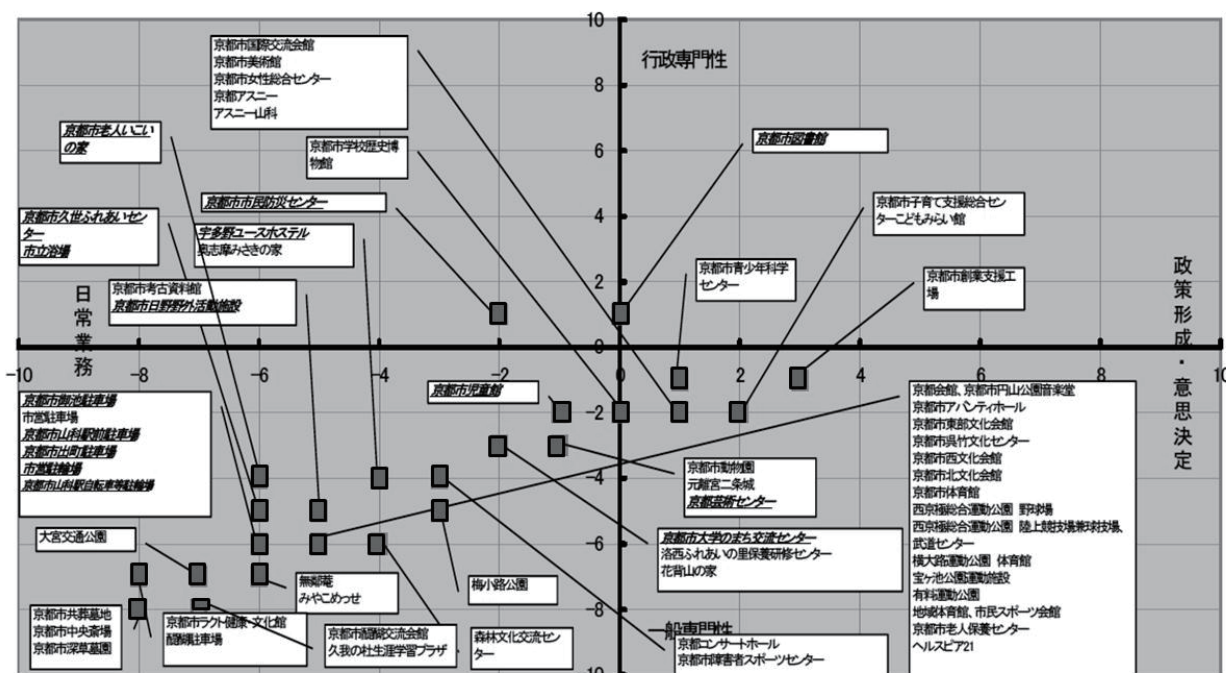
出所:平成24年度京都市事務事業評価結果

価（市政改革推進本部事務局による評価）、３次評価（外部評価）という形であらゆる事務、あらゆる事業に対して行い、充実、継続、見直し、廃止などに分類し評価している。

その結果は以下の図 8 の通りである。

上は行政専門性が高い、つまり法律に基づく実施の必要性や守秘義務などが高いもので、右は市としての政策形成、すなわち議会による意思決定が必要なものである。つまり、右上の象限にある事業は京都市が直営でやるべき事業ということになる。それに対して左側は日常のルーチン業務でありアウトソーシングなど民間への委託が可能、下は行政専門性が低く一般的なノウハウで対応できるものであり、左下の象限にあるものは民営化しても実施できると言える事業である。右下の象限は、一般的なノウハウすなわち民間企業のノウハウでも対応できるものであり、政策的な必要性も高いものであるか

図 8 実施主体の妥当性評価結果



出所:京都市平成14年度公の施設評価結果

ら、公民連携での実施が考えられる。

この評価の結果を見ると、平成 14 年度の評価では右上の象限に入る事業はない。京都市が直営で実施しなければならないという事業はないという劇的な結果である。しかし、この結果を受けた市の事業実施体制は大きくは変わっていないのが現実である。

### 3. 適正負担の現実適用可能性

ここでは、適正負担の原則を、実際の財政の現場に適用するためにどのようにシステムとして構築し、浸透させ、評価させ、実現することができるのかを考察する。

#### (1) 「福祉目的税」の可能性

消費増税の議論の中では、福祉目的税が提案されている。適正負担の原則から見れば、特定財源というのは理にかなっている。適正負担というのは、ある公共サービスについての特質を計って、それに見合った負担をするものであるから、サービスと負担のあり方が適合している。

能力原則というのは、前述したように等価原則を考慮せず、予算を与えられたものとして、その財源の確保のために能力に応じて負担をしようというもので、水平的公平や垂直的公平という負担の公平についての考え方がある。言い換えれば、これは量出制入（出るを量って入るを制する）である。最初に財政支出ありきで歳入をコントロールしていることを意味している。この反対が量入制出（入るを量って出るを制する）ということになるが、私はそのいずれもおかしいと考える。適正負担という点から言えば、財政支出と歳入は同時決定でなくてはならない。公共サービスに適合する負担を求めていけば、歳入と歳出は同時決定できる。特定財源はまさにその負担を適合させる手法であると言える。

しかしながら、道路特定財源は批判の的となり、一般財源化された。なぜかという、特定財源の成功には、支出の必要性和収入が密接にリンクするシステムがあるという大前提が必要だからだ。そうでなければ無駄遣いが起こり、批判を受けることになる。

繰り返しになるが、福祉目的税は適正負担の観点でいえば、間違った考え方ではない。年金について言えば、基礎年金の部分を国庫で半分を負担する議論が進められている。基礎年金が最低限の生活を保障するための所得の再分配機能を持つ純粋公共財的なものであるというのであれば、高所得の人に対しても一律に定額を給付するというのは適正負担の観点からは大きく外れてしまう。適正負担の観点で言えば、基礎年金部分を縮小して最低保障年金、すなわち低所得の人たちに最低限の生活を保障するための部分の



みに限定し全額国庫によって負担して、報酬比例部分は保険料で調達するのが望ましい。

## （２）配分と分配の分離

配分と分配の分離の必要性という視点も忘れてはならない。たとえば、医療費が適正負担になるためには、給付の需要と保険料負担が適合しなくてはならない。しかしながら、現状では、負担は所得に比例しており、給付の必要性とはリンクしていない。このため、医療（給付）を受ける人たちに、需要を抑えて保険料を抑えようというインセンティブが働かない。しかも、給付は医療機関が計算しており、患者は実際に自分がどれだけの給付を受けているのかわからない。これは、適正負担という観点からは望ましくないシステムである。これを適正負担の状態に戻すには、保険料と給付をリンクさせることが必要だ。

生活保護はどうか。生活保護の政策的意義をどのように位置づけるかによって考え方は異なってくる。生活できない状態に自分が陥った場合に受け取ることができるというような、リスクに対する保険であると考えれば、それは保険システムによって実現できる。これは配分の問題である。

現実には生活保護は保険料とはリンクせず税金で賄われている。これは所得の再分配の問題である。配分と分配は別の問題である。

保険料を払わずに給付を受けるという点で考えると、第３号被保険者の問題はどうか。保険料を払っていないのに基礎年金の受給権を受け取っているのは、保険料に由来しないので所得の再分配である。逆に、専業主婦の内助の功を評価して政策として進めるのであれば、それは保険ではなく税の形をとるべきなのではないか。

あるいは、育児期間中の保険料を免除することの賛否はどうか。その期間は保険料とリンクせず所得の再分配である。保険料とリンクしない部分を、子供たちも将来社会に貢献すると考えるので、それは社会全体で支える租税による調達が妥当である。このように、サービスの意義を考えて、それに見合った負担のあり方が税なのか保険料なのかを考えることになる。

## （３）自治体レベルでの「事業評価」

自治体レベルでの事業評価については、上述したので、ここでは触れない。

## （４）三者一致の原則と「牽連性原則」の法定化

次に三者一致の原則について説明する。三者一致というのは、意思決定、執行（受益）、

財政負担の当事者が一致しなくてはならないということである。生活保護の給付について言えば、日本では中央政府が政策決定、意思決定をしてサービスの内容などを決め、地方政府が執行している。現在は執行者である地方政府が財源の一部を負担している。

ドイツでは旧来、連邦が意思決定をして、地方が執行していた。連邦は規格を決めるのみで、財源の負担をしているのは地方であった。国は規格を決めるだけであるために、市民受けの良い政策、過剰な供給策を打ち出してしまふ。このため、地方はインフラ整備等を後回しにして社会福祉に予算を費やすこととなり、これが地方財政を圧迫した。このため裁判になり、地方が勝った。この裁判では「牽連性原則」、すなわち政策の意思決定者はその財源まで責任を負うということが法定化され、二者の一致は実現した。これによって地方は救われた。しかし、この時点では二者は一致したものの三者一致ではない。執行者は地方政府である。この場合、逆のジレンマが起こる可能性がある。つまり、地方は財源負担をしなくてもよいので、行政事務にかかる費用を水増しして執行し、中央政府に経費を請求するというジレンマだ。すなわち、三者一致の原則がなければ、モラルハザードが起こる。

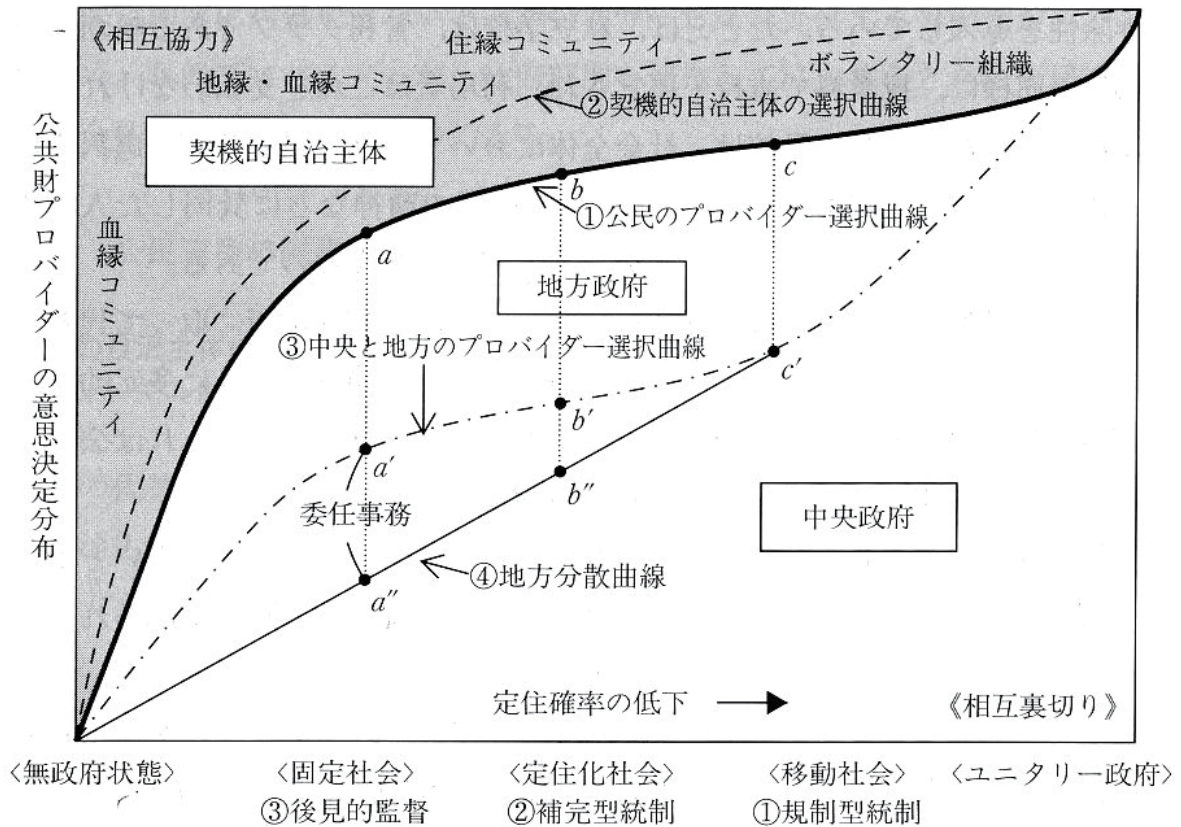
#### （５）「共同システム」から「分離システム」へ

国家、地方の財政は共同システムをとるか、分離システムをとるかという議論がある。地方分権ということを考えれば、財政も分離システムという方向へ向かうだろう。これまでドイツは、共同税という形で連邦が税を徴収して、これを財源に各州、自治体が共同の政策を実施してきた。これが大きな論争の末に改革が行われ、分離システムに移行すべきだということになった。完全分離、すなわち自治体が政策決定権、財源の確保、執行を行える状態が達成されれば、三者一致が満たされ、適正負担が実現する。しかし、完全分離となると、ナショナルミニマムという考え方に立てば、財政力の地域間格差が問題となってしまう。これが三者一致のジレンマであり、現実には完全分離は難しい。

#### （６）「補完性の原理」による「公民プロバイダー曲線」の推移

図 10 は、公共サービスの提供を中央政府がやるのか、地方政府や自治主体が行うのかというのを図示したものである。曲線③は公共サービス提供における中央政府と地方政府の間での役割分担を示す曲線である。曲線①は、公民のプロバイダー選択曲線であり、曲線の下は官によってサービスを提供し、上側は地縁・血縁などコミュニティによってサービスが提供される。曲線②は契機的自治主体、ボランティア組織などによってサービスが提供されている。曲線①は公民連携と深い関わりがある。

図 10 公民プロバイダー曲線による負担の推移



出所：中井〔2007〕

横軸は左の無政府状態から過去の時代の固定社会、現代のような定住社会、地縁や血縁などが薄れた移動社会となっていく、最終的にはユニタリー政府、つまり中央政府がすべての公共サービスを提供する状態になる。

現代は、地域や近隣とのつながりが弱まり、コミュニティが崩壊しつつある。つまり、定住社会から移動社会に変遷しつつある。この場合、中央政府また地方政府の役割も増えるということである。私はこれを危惧している。ただし、この状況は震災以降には変化が現れているようにも見える。人々が互いに支え合い、それが縁となって定住化社会に戻っていく、人々が互いに支え合う「支縁社会」へ向かっていくのではないかと考えている。それによって全体に曲線①公民プロバイダー曲線が下がっていくのではないかと考えている。場合によっては、地方政府への事務の移管なども起こり、地方政府の役割は増えることになるかもしれない。しかし、それ以上に増えるのは曲線①と曲線②の間の領域である。この図ではこの領域にはボランティア組織しか描かれていないが、ここは民間企業の活動領域でもある。曲線①が下がれば、民間企業の活動領域も増え、地方政府の領域も広がって、中央政府の役割が減っていくという傾向となる。これは、適

正負担の考え方から入っても望ましい方向性であるといえる。

ここで、補完性の原則に立ち返ってみたい。補完性原理は元々、個人の尊重である。個人の生活領域に政府が介入せず、個人の生活の権利を侵害しないというのが出発点である。ところが、現在は、個人が自ら実施しなければならないようなことまで政府にサービスとして提供せよという方向に進んでしまっている。個人・家族という自助、自助で不十分な場合にはボランティア部門、すなわちコミュニティや隣人が支援するという共助がある。それでも不十分な場合には、地方政府、最終的には中央政府が役割を果たすというのが補完性原理である。補完性原理から言っても、曲線①を下げてボランティア組織や民間企業の活動領域を拡大するべきだと考えている。

#### 4. まとめ

適正負担がない場合には、福祉や環境などの個々の政策が、大きな政策の束の中で「匿名化」し、市民にとって直接関わりがないように見えてしまう。このため、市民はなるべく少ない負担で、できるだけ多くの公共サービスを享受しようと考えようになり、フリーライダーが生まれる。それとは逆に、適正負担の原則が強化されれば、自分が払う税金がどの政策のために支払ったものかが明確となることから、市民のコスト意識が高まるだけでなく、財政意思決定の質、民主主義の質を高めることになる。これからの社会では、自分が負担した税がどのように使われているかを注視し、監視し続ける作業が求められるようになるだろう。公平のあり方を論ずる前に、その前提として自分の負担がどのように使われているのか、その負担が受けるサービスと適合しているかを確認することが重要である。

人口減少時代にあって、適正負担の考え方がますます重要性を増すと確信している。

#### 参考資料

- Hansjürgens B.[2001] Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung  
Bohley P.[2007],Gebühren und Beiträge  
Münch[1976], Kollektive Güter und Gebühren  
Sax, E.[1887] Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft  
京都市[2012]『平成 24 年度（平成 23 年度分）事務事業評価結果』  
京都市[2002]『平成 14 年度 公の施設評価・実施報告書』  
名古屋市[2003]『公的関与のあり方に関する指針』  
中井英雄[2007]『地方財政学—公民連携の限界責任』（有斐閣） pp304